

David Cantarero Prieto\*

# DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA

*En este trabajo se analiza y evalúa el modelo actual de descentralización de servicios públicos y de financiación autonómica, en vigor desde el 1 de enero de 2002, con especial atención a sus implicaciones en cuanto a la corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial. Asimismo, se revisan sus actuales definiciones normativas y su adecuación a la realidad empírica. Los objetivos se alcanzan mediante el análisis empírico de diversos escenarios de financiación que permiten apreciar el grado de divergencia en financiación entre regiones en un horizonte de medio plazo.*

**Palabras clave:** federalismo fiscal, financiación autonómica, corresponsabilidad fiscal, solidaridad interregional.

**Clasificación JEL:** H72, H77.

## 1. Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar y evaluar el modelo actual de financiación autonómica así como su comparación en cuanto a los principales sistemas de la experiencia comparada de federalismo fiscal. Los objetivos se alcanzan mediante la simulación dinámica de escenarios financieros tomando como base las previsiones contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2004-2008) en cuanto al comportamiento de las principales variables del modelo, siguiendo diversas hipótesis básicas.

## 2. El modelo de financiación autonómica común desde 2002 y la experiencia comparada

Con la experiencia acumulada de modelos de quinquenios anteriores y la necesidad de conseguir un nuevo marco de financiación ante un horizonte de una mayor descentralización del gasto, se plantearon en 2001 las negociaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC AA) a fin de conseguir un Acuerdo satisfactorio y estable. Como resultado y a propuesta del Gobierno Central, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó en su reunión de 27 de julio y, posteriormente, en las de 16 y 22 de noviembre de 2001 un Acuerdo a fin de establecer un nuevo sistema de financiación autonómica para el conjunto de las CC AA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía aplicable desde el pasado 1 de enero de 2002 e incor-

---

\* Departamento de Economía. Universidad de Cantabria.

Una parte del presente trabajo se integra en el proyecto de investigación «Estudio de la compatibilidad del modelo actual de financiación autonómica común con los sistemas foral y de experiencia federal comparada: aspectos metodológicos y aplicación empírica». El autor agradece la ayuda a la investigación concedida por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) para la elaboración de este proyecto.

## ESQUEMA 1

## PAÍSES FEDERALES SELECCIONADOS: CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y NIVELACIÓN DE GOBIERNOS INTERMEDIOS

Concepto	Grado relativo de corresponsabilidad fiscal alto	Grado relativo de corresponsabilidad fiscal bajo
Transferencias niveladoras Peso relativo alto	Canadá (Federación establecida) CC AA comunes 2002 («Federación» reciente)	Alemania (Federación establecida) Australia (Federación establecida) Austria (Federación establecida) CC AA comunes antes 2002 (Federación reciente) Bélgica (Federación reciente) Unión Europea (Federación reciente)
Transferencias niveladoras Peso relativo bajo	Estados Unidos (Federación establecida) Suiza (Federación establecida) CC AA forales (Federación reciente)	

FUENTE: Elaboración propia.

porado fundamentalmente al ordenamiento jurídico mediante la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que incorporaba las siguientes novedades que juzgamos como positivas:

1. La implantación de la «cesta de impuestos» como forma de obtención de recursos de financiación, de diversificación de las bases tributarias, de ampliación de capacidad normativa y de avance en «corresponsabilidad fiscal» frente a los fallidos intentos de sistemas anteriores.
2. La integración de los distintos sistemas de financiación (tanto el sanitario, aunque con particularidades, como el de servicios sociales<sup>1</sup>).
3. La desaparición de las garantías generales respecto al IRPF que operaban en el antiguo modelo 1997-2001 y que habían sido objeto de numerosas críticas.
4. Es la primera vez en la historia de la financiación de las CC AA que un Acuerdo del CPFF como éste, después de haber sido aprobado por unanimidad por las Cortes y todas las CC AA de régimen común frente a lo

sucedido en el período anterior, ha sido incorporado en un texto legal con rango formal de Ley.

5. Se han tenido en cuenta ciertos aspectos de la integración en la Unión Europea (UE) tales como la fórmula elegida para ceder IVA y Especiales y la modificación de las reglas de endeudamiento.

En cualquier caso, el diseño final de este sistema de financiación regional español comparte con sus sistemas homólogos en los principales países de corte federal tanto anglosajones (Canadá, Estados Unidos, Australia) como europeos (Alemania, Suiza, Austria, Bélgica) una alta descentralización de gasto (principalmente en sanidad y educación) e ingresos públicos, si bien aquí las diferencias en corresponsabilidad fiscal son notables con respecto a dichos países. Asimismo, España comparte con esos mismos territorios un diseño federal similar en el que en los próximos años debería conjugarse una mayor profundización en la autonomía regional con la necesaria solidaridad interterritorial. En este sentido, en el Esquema 1 se diferencia a varios países seleccionados con una estructura federal desde un punto de vista económico según su grado de corresponsabilidad fiscal (alto o bajo según la importancia relativa de los tributos propios subcentrales respecto a la financia-

<sup>1</sup> Dichos servicios sociales se financiaban por transferencias condicionadas de carácter finalista.

ción incondicionada) y de transferencias de nivelación (alta o baja según la importancia relativa de dicho tipo de transferencias sobre la financiación total). Las CC AA españolas de régimen común han pasado a disponer de un grado de corresponsabilidad fiscal alto al disponer desde 2002 de mayor capacidad normativa sobre la cesta autonómica de tributos cedidos y propios.

Asimismo, uno de los logros fundamentales del sistema actual de financiación general español ha sido la generalización del traspaso de la sanidad a las regiones. En este sentido, el último Consejo de Ministros de 2001, de 27 de diciembre, aprobó los Reales Decretos de traspasos de dichas competencias<sup>2</sup> a las diez CC AA que aún quedaban pendientes de recibirlas en ese momento y que hace que nuestro marco constitucional haya alcanzado un alto grado de madurez, al haberse cerrado uno de los procesos transferenciales de mayor entidad financiera junto con el de la educación. De modo idéntico, ambas partes en las Comisiones Mixtas, coincidían en la plena constitucionalidad tanto del régimen de cesión de tributos<sup>3</sup> como de sus figuras tributarias.

Por otro lado, en la Disposición Adicional Tercera de la nueva Ley se hace alusión a las singularidades que presenta la financiación común de Canarias a raíz de su peculiar régimen económico y fiscal. No olvida tampoco la Ley ni la salvaguardia de los regímenes especiales en base a los derechos históricos de los territorios forales a través del reconocimiento constitucional del Concierto Económico Vasco<sup>4</sup> y del Con-

venio Económico Navarro<sup>5</sup> aplicables según un sistema tributario de tributos concertados, dentro de los límites acordados en las normas reguladoras previamente pactadas, en los territorios históricos del País Vasco y Navarra. De nuevo, quedarían así al margen de las reglas generales, empleando criterios diferentes basados en sus respectivos índices de cupo e imputación, dado su régimen foral y su mayor capacidad de negociación política por su condición de territorios históricos. Precisamente, dichas especificidades en el caso español son muy relevantes pues no son asemejables a las que se producen en los modelos europeos comparados tanto de corte federal como unitario.

### 3. Revisión de la literatura sobre financiación regional

La literatura relativa al diseño y las implicaciones de los modelos anteriores de financiación autonómica ha sido bastante amplia<sup>6</sup> (Monasterio *et al.*, 1995; Monasterio y Suárez Pandiello, 1998; Fernández Gómez, 1993 y 1998; Castells, 1988 y 2000; Pedraja, 2000; Pérez, 2000; Urbanos y Utrilla, 2000; Zubirí, 2000a y b; González-Páramo, 2001; Monasterio, 2001; Sevilla, 2001; Esteller, Navas y Sorribas, 2002, entre otros) obteniéndose en la mayoría de trabajos como diagnóstico común que la trayectoria de la financiación de nuestras haciendas intermedias se ha venido caracterizando<sup>7</sup> desde hace años por su continua y siempre preocupante inestabilidad principalmente debido a razones de insuficiencia financiera.

Asimismo, los trabajos tanto teóricos como empíricos relativos a la estimación de resultados del nuevo modelo de financiación autonómica han sido bastante limitados

<sup>2</sup> RD 1471-1480/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Illes Balears, La Rioja, Madrid y Murcia del INSALUD.

<sup>3</sup> Publicándose las 17 Leyes 17-31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña, a las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Illes Balears, Madrid, Castilla y León y de fijación y alcance y condiciones de dicha cesión y afectando de lleno al PGE de 2003 y posteriores.

<sup>4</sup> Reformado de nuevo según el Acuerdo de Renovación (6 de marzo de 2002) y aprobado posteriormente por las Cortes (Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo y Leyes 12 y 13/2002) dotándolo de una duración indefinida.

<sup>5</sup> Procediendo a su actualización y modernización en la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del convenio económico entre el Estado y la Comunidad foral de Navarra.

<sup>6</sup> Para un mayor detalle, *vid.* al respecto la recopilación de trabajos expuesta en CANTARERO (2003).

<sup>7</sup> *Vid.*, entre otros, FERNÁNDEZ GÓMEZ (1993), SÁNCHEZ SÁNCHEZ (1997) y GARCÍA RICO (1999).

hasta la fecha (Buenaventura y García, 2002; García Díaz, 2002 y 2005; Granado y Ruiz Huerta, 2002; Monasterio, 2002a; De la Fuente, 2005, entre otros) siendo la recopilación del Instituto de Estudios Fiscales en la obra colectiva *El Nuevo Modelo de Financiación Autonómica* (2002) la que mayor número de estudios empíricos ha aglutinado a este respecto<sup>8</sup>. Como denominador común, apuntan a la dependencia del modelo de las reformas fiscales estatales autonómicas así como su grado de incertidumbre según la utilización de la capacidad normativa. Por otro lado, al abordar una sucinta revisión de la literatura comparada en el ámbito regional se observa la amplia diversidad de especificación de variables y de simulación dinámica de resultados que han venido siendo utilizadas en investigaciones aplicadas a los modelos de financiación de las haciendas multijurisdiccionales (Auerbach, 1996; Craig y Ter-Minassian, 1997; Mieszkowski y Musgrave, 1999; Dafflon, 2002).

#### 4. El modelo de financiación y su simulación dinámica 2004-2008: aplicación empírica al caso de las Comunidades Autónomas españolas

A continuación, ya que los recursos financieros dependerán en cada región de la proporción y evolución de las transferencias estatales (Fondo de Suficiencia) en función de sus Ingresos Tributarios (ITE) y de la propia evolución del resto de impuestos en un marco de estabilidad presupuestaria, se analizan diversas hipótesis de comportamiento de los ingresos futuros dado el contexto actual y las estadísticas disponibles<sup>9</sup>. Asimismo, en un intento de condensar la historia reciente de la financiación territorial desde la pasada década de los noventa hasta la actualidad, se resumen en el Recuadro 1 los principales acontecimientos clave.

<sup>8</sup> Vid. a este respecto, MONASTERIO (2002b), UTRILLA (2002), CANTARERO (2002) y URBANOS y UTRILLA (2002).

<sup>9</sup> Un mayor detalle de la metodología empleada se encuentra en CANTARERO (2003).

#### Fuentes de información y definición de variables

Para este ejercicio además de las estadísticas de recaudación tributaria de ejercicios anteriores se dispone de la información de los Informes de Financiación de las CC AA elaborados por el Ministerio de Economía y Hacienda y de la Base de Datos del Sector Público (BADESPE) del Instituto de Estudios Fiscales. Asimismo, se pueden elaborar proyecciones dinámicas tomando como base las previsiones contenidas en los Presupuestos Generales del Estado (incluido el relativo a 2006) y las contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2004-2008) en cuanto al comportamiento de las principales variables del modelo. Estas estimaciones se completan con la aplicación propia de técnicas de predicción económica.

#### Especificación

De modo analítico, el modelo de simulación dinámica que aquí se propone toma como hipótesis de partida el contexto e información estadística oficial disponible desde el año base (1999) hasta el momento actual en función de la consideración de la integración de las competencias en servicios comunes, sanidad y servicios sociales y de dos condicionantes básicos: Las Leyes de Financiación autonómica 7, 21 y 22/2001 así como la restricción establecida como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y las Leyes Orgánica y General de Estabilidad Presupuestaria 5 y 18/2001 que determinan a partir de 2003 la condición de equilibrio presupuestario y la ausencia de capacidad o necesidad de financiación y de endeudamiento. En este sentido, la evolución de los gastos públicos regionales y su cobertura por parte de los recursos generados por el modelo determinarán el propio grado de suficiencia financiera del sistema. Inicialmente:

$$\sum_{i=1}^{15} G_{ti} = \sum_{i=1}^{15} (NFCOM_{ti} + NFSAN_{ti} + NFSSO_{ti}) + \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} \quad [1]$$

**RECUADRO 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA, 1990-2005**

Año	Financiación territorial: Autonómica general, foral y local	Financiación territorial: Autonómica sanitaria
1990	4.º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica 1987-1991. Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).	Traspaso de la competencia sanitaria a Galicia y Navarra.
1991	5.º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica 1987-1991.	Problemas de tesorería (saneamiento y liquidación de las deudas del INSALUD).
1992	Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica para 1992-1996 (« <i>Autonomía del gasto</i> ») y modificación de los criterios para el cálculo de la PIG.	Problemas de tesorería (saneamiento y liquidación de las deudas del INSALUD).
1993	Reforma Acuerdo del CPFF 1992. Participación territorializada en cuota líquida IRPF.	Problemas de tesorería (saneamiento y liquidación de las deudas del INSALUD).
1994	3.º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica para 1992-1996. Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.	Acuerdo para el Sistema específico de financiación sanitaria para 1994-1997. Población protegida y evolución PIB nominal. Traspaso sanitario a Canarias.
1995	Informe de Expertos sobre sistema de financiación y sus problemas ( <i>Libro Blanco</i> )	2.º año del sistema de financiación autonómica sanitaria para el cuatrienio 1994-1997.
1996	Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica para 1997-2001. Cesión parcial del IRPF y capacidad normativa sobre los tributos cedidos a las CC AA.	3.º año del sistema de financiación autonómica sanitaria para el cuatrienio 1994-1997.
1997	Entrada en vigor del Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001.	Acuerdo del Sistema específico de financiación sanitaria para 1998-2001. Fondo general (población protegida) y redistributivo.
1998	Reforma del Acuerdo del CPFF de 1996. Garantía de incremento mínimo de recursos por el IRPF autonómico según PIB.	Entrada en vigor del Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica sanitaria para 1998-2001. 1.º acuerdo con Farmaindustria sobre contención de costes.
1999	Entrada en vigor de Reforma Central en IRPF. Fin traspaso a CC AA en educación.	2.º año del sistema de financiación autonómica sanitaria para el cuatrienio 1998-2001.
2000	4.º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001. RD-Ley 2/2000, de 23 de junio, de Zona Especial Canarias según C.Europea.	3.º año de funcionamiento del sistema de financiación autonómica sanitaria para el cuatrienio 1998-2001.
2001	Informe de Expertos para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la LGEP. Acuerdo del CPFF (27 de julio) s/sistema de financiación autonómica general (integrado y estable). Ley de Financiación Autonómica 7/2001 y 21/2001, de 27 de diciembre y 22/2001 reguladora del FCI. Mayor capacidad normativa en cedidos y « <i>cesta de tributos</i> ».	Integración de la sanidad en el esquema general de financiación autonómica. Afectación del tramo autonómico del impuesto de hidrocarburos a financiación sanitaria (CPFF, 22 de noviembre). Negociación de la asunción de competencias sanitarias por CC AA del INSALUD-Gestión Directa (RD 1471-1480/2001, de 27 de diciembre).

**RECUADRO 1 (continuación)**  
**EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA, 1990-2005**

Año	Financiación territorial: Autonómica general, foral y local	Financiación territorial: Autonómica sanitaria
2002	<p>Entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica.</p> <p>Acuerdo Concierto P.Vasco (Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo y Leyes 12 y 13/2002).</p> <p>Acuerdo CPFF obligación de eliminación del déficit en CC AA hasta 2005 (abril).</p> <p>Ley 46/2002, de 18 de diciembre. Reforma en IRPF central cuya entrada en vigor se produce en 2003.</p> <p>Leyes 17-31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a las CC AA</p> <p>Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de Ley Reguladora de Haciendas Locales.</p>	<p>Fin traspasos sanitarios. Período transitorio de tres meses en algunas CC AA de Gestión Directa de adaptación con INSALUD en gestión económica y presupuestaria.</p> <p>En Madrid, tramo autonómico impuesto de hidrocarburos para sanidad (septiembre).</p> <p>Fin INSALUD y paso a «<i>Instituto Nacional Gestión Sanitaria-INGESA</i>» (RD 840/2002, 2 agosto)</p> <p>Acuerdos de mejoras laborales y retributivas en la mayoría de CC AA del antiguo INSALUD Gestión Directa.</p> <p>2.º acuerdo con Farmaindustria sobre contención de costes.</p>
2003	<p>2.º año del nuevo sistema de financiación autonómica.</p> <p>Entrada en vigor de la normativa de Estabilidad Presupuestaria y de la nueva Reforma Central en IRPF.</p> <p>Acuerdo CPFF obligación de eliminación del déficit en CC AA hasta 2006 (abril).</p> <p>Ley 25/2003, de 15 de julio, modificación del convenio económico con Navarra.</p> <p>Envío al Congreso del Proyecto de Ley de «Grandes Ciudades» y Debate sobre el Pacto Local.</p> <p>Proyecto de Ley General Tributaria, General Presupuestaria y General de Subvenciones.</p>	<p>Creación del último Servicio Regional de Salud (Comunidad Valenciana).</p> <p>Ley 16/2003, de 28 de mayo, de «Cohesión y Calidad» del Sistema Nacional de Salud.</p> <p>Envío al Congreso del RD por el que se establecen medidas para el tratamiento homogéneo de información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.</p> <p>Envío al Congreso de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias y de la Ley Estatuto Marco del personal estatutario de servicios de salud.</p>
2004	<p>3.º año del nuevo sistema de financiación autonómica.</p> <p>Publicación de liquidación del sistema actual de financiación autonómica en su primer ejercicio (2002)</p>	<p>Reapertura del debate sobre la financiación del gasto sanitario en nuestro país</p> <p>Varias regiones con problemas para financiar sanidad reclamando del Estado un aumento de recursos.</p> <p>Debate sobre la necesidad de reformar y/o extender el actual sistema de copagos sanitarios</p>
2005	<p>4.º año del nuevo sistema de financiación autonómica y publicación liquidación del sistema en 2003.</p>	<p>II Conferencia de Presidentes Autonómicos, CPFF de 13 de septiembre y RD-Ley 12/2005, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria.</p>

**FUENTE:** Elaboración propia.

dónde para cada ejercicio  $t$ ,  $G$  se define como el total de Gastos autonómicos y  $OIA$  son otros Ingresos autonómicos mientras que las Necesidades de Financiación totales para cada una de las 15 CC AA «*i-ésima*» comunes ( $NF_{ti}$ ) se obtienen por adición de las siguientes partidas:

- 1.ª *Bloque General de Competencias comunes* ( $NFCOM_{ti}$  todas las competencias menos la Sanidad y

Servicios Sociales). En concreto se compone de los siguientes elementos:

- a) Bloque del Fondo General, una vez asignado el mínimo fijo de 39,66 millones de euros para cada CC AA (aplicable sin variable de reparto alguna y que asegura que todas las CC AA obtienen alguna ganancia) lo que supone un total de 594,90 millones de euros

y excluidos los recursos del sistema que tienen como objetivo fomentar el principio de solidaridad. La fórmula inicial de las Necesidades de Financiación para Competencias Comunes (básicamente Educación) en cada CC AA<sub>i</sub> en el año base 1999 se expresaría como:

$$\begin{aligned} NFCOM_{1999i} = & NGCOM_{1999} * 0,94 * \left( \frac{POB_{1999i}}{POBT_{1999}} \right) + \\ & + NGCOM_{1999} * 0,042 * \left( \frac{SPF_{1999i}}{SPFT_{1999}} \right) + \\ & + NGCOM_{1999} * 0,012 * \left( \frac{DIS_{1999i}}{DIST_{1999}} \right) + INS \end{aligned} \quad [2]$$

donde:

*NGCOM*<sub>1999</sub>: Restricción financiera inicial total de Competencias Comunes 1999

*POB*<sub>1999i</sub>: Población de la CC AA<sub>i</sub> en 1999  
y *POBT*<sub>1999</sub>: Población total en 1999

*SPF*<sub>1999i</sub>: Superficie de la CC AA<sub>i</sub> en 1999  
y *SPFT*<sub>1999</sub>: Superficie total en 1999

*DIS*<sub>1999i</sub>: Dispersión poblacional de la CC AA<sub>i</sub> en 1999 y *DIST*<sub>1999</sub>: Ídem en total

*INS*: Insularidad. Puede tomar dos valores que son:  
Illes Balears:  
 $INS = 0,0006 * NGCOM_{1999} * 0,2265$   
y Canarias:  
 $INS = 0,0006 * NGCOM_{1999} * 0,7735$

b) A esta Restricción Inicial del Bloque General debe añadirse un «Fondo para paliar la Escasa densidad de población» dotado de 48,08 millones de euros con el objeto, al igual que el fondo anterior, de reforzar el principio de solidaridad y con el fin de paliar la situación en que se encuentran las CC AA que hayan experimentado un proceso de despoblación importante. Este Fondo se distribuye por primera vez por el modelo entre las CC AA con una densidad de población inferior a 27 habitantes por km<sup>2</sup>, siempre que su superficie sea inferior a 50.000 km<sup>2</sup>, siendo beneficiarias las CC AA de Aragón y Extremadura.

c) Se establece una Garantía de mínimos por la que se asegure que el modelo no otorgue menos recursos a ninguna CC AA o que, al menos, sean iguales en términos de homogeneidad (neutral en su aplicación).

d) También se añade aquí el «Fondo de Renta Relativa» dotado con 150,25 millones de euros que refuerza el principio de solidaridad y que se distribuirá entre las regiones con menor riqueza relativa siguiendo un indicador de comparación del Valor Añadido Bruto por habitante con la media nacional (Índice de Renta Relativa). El Fondo se distribuiría así entre aquellas CC AA cuyo Índice de Renta Relativa sea positivo y en proporción a éste en función de la expresión:

$$IRR_i = \left( \frac{POB_i}{POBT} \right) * \left[ 1 - \frac{\left( \frac{VAB_i}{POB_i} \right)}{\left( \frac{VABT}{POBT} \right)} \right] \quad [3]$$

donde:

*IRR*<sub>i</sub>: Índice de Renta Relativa de la CC AA<sub>i</sub>

*POB*<sub>i</sub>: Población de la CC AA<sub>i</sub> y *POBT*: Población total de CC AA comunes

*VAB*<sub>i</sub>: Valor Añadido Bruto al coste de factores de la CC AA<sub>i</sub>

*VABT*: Valor Añadido Bruto al coste de factores de CC AA comunes

e) Por último, existen una serie de «Modulaciones»<sup>10</sup> incorporadas al sistema por lo que la tasa de crecimiento que resulte para una CC AA consecuencia de las operaciones anteriores respecto de su masa homogénea de financiación a que se refiere el artículo 3.1 de esta Ley, no podrá ser superior al 75 por 100 de la tasa media de crecimiento

<sup>10</sup> Probablemente esta limitación afecte hasta 12 regiones. Dichas modulaciones tienen evidentes objeciones de carácter técnico, dado que persiguen no abrir demasiado el abanico de financiación para evitar así reivindicaciones de las CC AA que menos ganan en términos porcentuales en este bloque competencial.

del conjunto de CC AA de régimen común. Precisamente, la garantía del *statu quo* que imposibilita la percepción de menores recursos que los que se venían percibiendo con anterioridad para cada bloque de competencias supone su activación para las Competencias Comunes asumidas.

• **2.º Bloque:** Gestión servicios de Asistencia Sanitaria Seguridad Social ( $NFSAN_{ii}$ ).

a) En primer lugar, la fórmula de cálculo de las Necesidades de Financiación en Sanidad para cada CC AA «*i-ésima*» es igual a la expresión:

$$NFSAN_{1999i} = NGSAN_{1999} * 0,75 * \left( \frac{POBSAN_{1999i}}{POBT_{1999}} \right) + [4] \\ + NGSAN_{1999} * 0,245 * \left( \frac{POBSAN > 65_{1999i}}{POBT > 65_{1999}} \right) + INS$$

donde:

$NGSAN_{1999}$ :	Restricción financiera inicial total para sanidad en 1999
$POBSAN_{1999i}$	Población protegida de la CC AA <sub>i</sub> en 1999 y $POBT_{1999}$ : Población protegida total en 1999
$POBSAN > 65_{1999i}$	Población mayor de 65 años de la CC AA <sub>i</sub> en 1999
$POBT > 65_{1999}$	Población mayor de 65 años total en el año 1999
INS:	Insularidad. Puede tomar dos valores que son los siguientes: Illes Balears: $NS = 0,05 * NGSAN_{1999i} * 0,2265$ y Canarias: $INS = 0,05 * NGSAN_{1999i} * 0,7735$

b) Por otro lado, también se especifica una Garantía de mínimos o de mantenimiento del *statu quo* anterior<sup>11</sup> tal

que el Estado garantiza que ninguna CC AA disponga de menos recursos que los resultantes de aplicar el sistema anterior 1998-2001. Ello supone incrementar los recursos que se han de dedicar a la asistencia sanitaria por el conjunto del sistema (Disposición transitoria segunda de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre) y permite a cada CC AA que la cantidad que tenga que dedicar a financiar la sanidad no sea inferior a la que le correspondería según el coste efectivo aplicado en el año base.

c) Además el nuevo modelo reforzará la financiación sanitaria mediante otras vías adicionales o Fondos de carácter específico dado que:

— Se mantiene el Fondo «Programa de Ahorro en Incapacidad Laboral Temporal» (FILT), ya existente en el acuerdo anterior 1998-2001, por 240,40 millones de euros. Respecto al fondo del acuerdo anterior relativo al Ahorro en Farmacia no se hace mención alguna en el modelo.

— Se establece un Fondo de Desplazados en Sanidad que se denomina en la Ley Fondo de «Cohesión Sanitaria» (FCS) y se regula por el RD 1247/2002, de 3 de diciembre. Su objetivo es el de compensar económicamente a las regiones con menos recursos sanitarios y que ahora tienen que hacer un esfuerzo mayor como, por ejemplo, las del antiguo INSALUD-Gestión Transferida (como Cataluña) y otras como Asturias y Madrid.

• **3.º Bloque:** Gestión de Servicios Sociales de la Seguridad Social ( $NFSSO_{ii}$ ).

a) En este caso, la fórmula de cálculo de las Necesidades de Financiación de los Servicios Sociales para cada CC AA «*i-ésima*» sería igual a la expresión:

$$NFSSO_{1999i} = NGSSO_{1999} * \left( \frac{POB > 65_{1999i}}{POBT > 65_{1999}} \right) [5]$$

donde:

$NGSSO_{1999}$ : Restricción financiera inicial total en servicios sociales en 1999

<sup>11</sup> Aplicable hasta siete CC AA: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Murcia.



b) Por otro lado, también se especifica una «Garan-tía de mínimos» o de mantenimiento del *statu quo* anterior que es aplicable para determinadas CC AA<sup>12</sup>

Análogamente, el total de gastos e ingresos respondería a las siguientes expresiones:

$$\sum_{i=1}^{15} G_{ti} = \sum_{i=1}^{15} (RFIGCOM_{ti} + RFIGSAN_{ti} + RFIGSSO_{ti}) + \sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} = \sum_{i=1}^{15} RFIG_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} \quad [6]$$

$$\sum_{i=1}^{15} I_{ti} = \sum_{i=1}^{15} (ITRIB_{ti} + FS_{ti}) + \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} = \sum_{i=1}^{15} RFI_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} \quad [7]$$

donde de nuevo para cada ejercicio económico  $t$ ,  $OGAD$  es el total de gastos autonómicos discrecionales mientras que la Restricción Financiera Inicial de gastos para cada CC AA « $i$ -ésima» ( $RFIG_{ti}$ ) se obtiene por adición del Primer Bloque General de Competencias comunes ( $RFIGCOM_{ti}$ ), el Segundo relativo a la gestión de los servicios de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social ( $RFIGSAN_{ti}$ ) y el Tercero relativo a la gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social ( $RFIGSSO_{ti}$ ). También se definen, por un lado, el Fondo de Suficiencia como «*elemento de cierre del modelo*» ( $FS_{ti}$ ) y, por otro, los Ingresos Tributarios ( $ITRIB_{ti}$ ), que se calculan como la siguiente expresión:

$$ITRIB_{ti} = TCN_{ti} + TAN_{ti} + IICAN + IEVMH_{ti} + IIE_{ti} + 0,33 * IRPF_{ti} + 0,35 * IVA_{ti} + 0,40 * IELT_{ti} + 0,40 * IEA_{ti} + 0,40 * IEC_{ti} + 0,40 * IEPI_{ti} + 0,40 * IEH_{ti} + IEE_{ti} \quad [8]$$

donde:

**TCN:** Tributos normativos autonómicos. Se define esta variable a partir de  $IPN$  (Recaudación normativa anual del Impuesto sobre Patrimonio),  $ISDN$  (Recaudación normativa anual del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) e  $ITPAJDN$  (Recaudación normativa anual del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) como:

$$TCN_{ti} = IPN_{ti} + ISDN_{ti} + ITPAJDN_{ti} \quad [9]$$

**TAN:** Tasas Afectas a los servicios transferidos en términos normativos.

**IICAN:** Impuestos Indirectos Canarios (Recaudación Normativa).

**IEVMH:** Impuesto Especial sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos.

**IEM:** Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte o de «Matriculación». Se configura como Impuesto Cedido (no armonizado) a las CC AA con capacidad normativa.

**IRPF:** Recaudación anual del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (cedido en 33 por 100 de la cuota líquida siendo 36 por 100 desde el pasado año 2003).

**IVA:** Recaudación anual del Impuesto sobre el Valor Añadido (cedido al 35 por 100 como participación territorializada de tipo *tax sharing*).

**IELT, IEA, IEC, IEPI y IEH:** Recaudación anual de los Impuestos Especiales sobre Labores del Tabaco, Alcohol, Cerveza, Productos Intermedios e Hidrocarburos respectivamente (cedidos al 40 por 100 como participaciones territorializadas de tipo *tax sharing*).

**IEE:** Impuesto Especial sobre Electricidad. Se establece una cesión del 100 por 100 de su rendimiento en cada territorio sin tener sobre él capacidad normativa ni de gestión por parte de las CC AA.

Por lo que si se despeja de las expresiones anteriores se obtiene la expresión [10] que señala cómo otros Ingresos Autonómicos equivalen al Margen Financiero obtenido por las regiones ( $MF$  o diferencia entre recau-

<sup>12</sup> Por ejemplo, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja y Murcia. Asimismo, en el caso de los Servicios Sociales no existen fondos especiales.

dación real y normativa de tributos cedidos<sup>13</sup> y tasas afectas a los servicios transferidos), más los Ingresos Patrimoniales, Ingresos por Enajenación de Inversiones Reales y Otros Impuestos Regionales Propios:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} &= \left[ \sum_{i=1}^{15} (MF_{ti}) \right] + \sum_{i=1}^{15} IPATR_{ti} + \\ &+ \sum_{i=1}^{15} IEINVR_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIMPRP_{ti} = \\ &\left[ \sum_{i=1}^{15} (TCR_{ti} - TCN_{ti}) + (TAR_{ti} - TAN_{ti}) \right] + \\ &+ \sum_{i=1}^{15} IPATR_{ti} + \sum_{i=1}^{15} IEINVR_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIMPRP_{ti} \end{aligned} \quad [10]$$

donde:

*TCR*: Tributos Cedidos Reales,

*TAR*: Tasas reales,

*IPATR*: Ingresos Patrimoniales (Derechos reconocidos),

*IEINVR*: Ingresos por Enajenación de Inversiones Reales y

*OIMPRP*: Otros Impuestos Regionales Propios (que incluyen aquí la diferencia en términos de recaudación anual real por los Impuestos Indirectos Canarios así como los Impuestos propios de las CC AA).

Como resultado de la restricción de estabilidad presupuestaria anual vigente a partir del año 2003, la condición a cumplir es que las necesidades de financiación sean nulas:

$$\sum_{i=1}^{15} G_{ti} = \sum_{i=1}^{15} I_{ti} \quad [11]$$

<sup>13</sup> Así, las CC AA han obtenido recursos financieros adicionales al crecer en mayor medida la recaudación real por tributos cedidos (con independencia de la utilización de capacidad normativa) que la normativa (a la que se le han aplicado los índices de la participación en los ingresos del Estado).

donde:

$$\left[ \sum_{i=1}^{15} RFIG_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} \right] = \left[ \sum_{i=1}^{15} RFI_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} \right] \quad [12]$$

$$\left[ \sum_{i=1}^{15} RFIG_{ti} - \sum_{i=1}^{15} RFI_{ti} \right] = \left[ \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} - \sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} \right] \quad [13]$$

Por tanto, la variable de ajuste en los gastos autonómicos va a ser fundamentalmente la partida discrecional (OGAD) dada por la expresión [14] a partir de las fórmulas anteriores:

$$\sum_{i=1}^{15} OGAD_{ti} = \left[ \sum_{i=1}^{15} RFI_{ti} + \sum_{i=1}^{15} OIA_{ti} + \sum_{i=1}^{15} NF_{ti} \right] - \sum_{i=1}^{15} RFIG_{ti} \quad [14]$$

## Metodología

El análisis empírico realizado permite comparar los resultados obtenidos y analizar así los efectos diferenciales en términos de suficiencia financiera (estática y dinámica) para atender a las necesidades de financiación que proporciona el modelo actual de financiación regional considerando la situación de competencias comunes, sanitarias y sociales generalizadas para todas las CC AA de régimen común, según Ley 21/2001, de 27 de diciembre de 2001, a fin de atisbar cuáles pueden ser sus efectos en el futuro.

### *Criterios de imputación territorial de los impuestos*

En esta simulación se ha realizado un análisis empírico de la incidencia territorial de los impuestos, con especial referencia a los que gravan el consumo en España a partir de los índices de consumo certificados por el INE para el cálculo del reparto de impuestos en el modelo. Con ello se trataría de conocer la forma en que la carga

asociada a esos tributos se distribuye entre las distintas CC AA que configuran el Estado español. En este artículo se ha optado por un enfoque práctico dados los problemas en la utilización de algunas de las técnicas empleadas en la literatura económica<sup>14</sup>.

#### *Procedimientos de estimación y predicción*

Asimismo, se han elaborado proyecciones dinámicas que nos permiten estimar los efectos del modelo actual de financiación, tomando como base las previsiones del Proyecto de PGE para 2006 y la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2004-2008) en cuanto a las magnitudes económicas relevantes, así como el comportamiento de la «cesta de tributos» y los ITE. Dichas estimaciones se complementan mediante la aplicación de la *metodología* utilizada para realizar las predicciones de recaudación de los diferentes impuestos donde se ha optado por el análisis de series temporales para cada CC AA<sup>15</sup>.

#### **Resultados**

El objetivo del modelo es analizar la evolución de la financiación autonómica dada la previsible evolución de los impuestos cedidos y compartidos, vinculados con el sistema de financiación autonómica y sanitaria aplicable desde el pasado 1 de enero de 2002. Para ello, se estiman los criterios de asignación de los recursos de la *cesta de impuestos* y se hacen evolucionar los ingresos tributarios, según las premisas ya establecidas en el epígrafe anterior.

A este respecto, el cálculo de la financiación pasa, en primer lugar, por presentar las necesidades de gasto objetivo a garantizar. Como se puede observar, esto supone que de una restricción inicial global nacional en 1999 de 51.537,84 millones de euros las necesidades de financiación globales se situasen en torno a los 53.821,89 millones de euros. El aumento global de recursos ascendería así en todas las regiones a 2.284,05 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 4,43 por 100 respecto a la restricción inicial (Cuadro 1).

Una vez estimadas las cantidades a recibir por cada CC AA en el año base, se estima en base a proyecciones dinámicas los resultados del sistema de financiación autonómica a medio plazo. Asimismo, se considera el efecto de la Reforma del IRPF vigente desde 2003 en todos los cálculos realizados sobre la evolución del sistema actual. Desde esta perspectiva, en el Cuadro 2 se estima para el año 2004 la cesta de impuestos autonómica y dos grados de corresponsabilidad fiscal diferentes: corresponsabilidad fiscal en sentido estricto o fuerte y corresponsabilidad en sentido relajado o débil. En el primero, según nuestra apreciación, se incluirían únicamente los tributos propios de las CC AA respecto al total de financiación incondicionada mientras que en el segundo serían las cestas autonómicas respecto al total de financiación incondicionada. En ambos casos, el valor del coeficiente para el conjunto de CC AA es más alto que con el modelo anterior, siendo un 34,84 por 100 de corresponsabilidad fuerte y 67,13 por 100 de débil, respectivamente. Si se observan más atentamente dichos coeficientes se advierte inmediatamente la enorme disparidad existente entre cada una de las CC AA. El coeficiente de corresponsabilidad fiscal fuerte oscilaría entre el 15,18 por 100 de Extremadura y el 65,38 por 100 de Madrid. En cuanto al de corresponsabilidad fiscal débil oscilaría entre el 31,55 por 100 de Canarias y el 38,05 por 100 de Extremadura y el 113,51 por 100 de Baleares. Una de las posibles causas de la gran divergencia existente entre las diferentes CC AA se encuentra en las desigualdades de capacidad fiscal entre las mismas, si bien no debería perderse de vista la mejora

<sup>14</sup> Así, en este caso, los tributos cedidos, las tasas normativas y el IRPF han sido estimados a partir de la información anterior disponible, siendo éste último un impuesto donde puede establecerse fácilmente el supuesto de que la incidencia legal y económica coincidan. Para el caso de los impuestos de consumo (IVA y Especiales) las cantidades se aproximan a partir de cuotas de consumo interior y de recaudaciones autonómicas basadas en el INE y la AEAT. Finalmente, el Fondo de Suficiencia se estima residualmente en cada CC AA como la parte que completaría el total de ingresos junto con la cesta autonómica de tributos y otros ingresos autonómicos.

<sup>15</sup> Vid. CANTARERO (2003) para un mayor detalle al respecto.

CUADRO 1

**ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA  
(COMPETENCIAS COMUNES, SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES):  
RESTRICCIÓN INICIAL Y NECESIDADES DE FINANCIACIÓN EN 1999  
(En millones de euros corrientes)**

	Total restricción inicial	Bloque general C. Comun.	Nec. Financ. C. Comun.	Bloque C. Sanidad	Nec. Financ. C. Sanidad	Bloque C. IMSERSO	Nec. Financ. C. IMSERSO	Necesidad financiación global	Diferencia Nec. Financ. y Restr. inic.	Diferencia Nec. Financ. y Restr. inic. en %
Cataluña . . . . .	8.408,86	4.297,50	4.535,42	4.001,69	4.001,69	109,66	128,25	8.665,37	256,51	3,05
Galicia . . . . .	4.115,53	2.346,33	2.384,27	1.703,44	1.752,12	65,76	65,76	4.202,16	86,63	2,10
Andalucía . . . . .	10.115,32	5.590,06	5.741,42	4.418,07	4.418,07	107,19	124,64	10.284,13	168,81	1,67
Asturias . . . . .	1.553,85	778,81	851,89	749,83	750,60	25,21	27,44	1.629,94	76,09	4,90
Cantabria . . . . .	791,35	421,15	491,79	357,07	402,86	13,13	13,13	907,79	116,44	14,71
La Rioja . . . . .	405,76	238,33	245,58	156,63	204,42	10,80	10,80	460,80	55,04	13,57
Murcia . . . . .	1.493,09	800,21	844,32	673,13	680,74	19,75	19,75	1.544,81	51,72	3,46
C. Valenciana . . . . .	5.249,57	2.690,02	2.838,94	2.494,97	2.500,38	64,58	79,91	5.419,23	169,66	3,23
Aragón . . . . .	1.836,90	1.002,95	1.046,06	796,03	816,85	37,91	37,91	1.900,83	63,93	3,48
Cast.-La Mancha . . . . .	2.494,37	1.419,17	1.497,43	1.027,84	1.104,39	47,35	47,35	2.649,18	154,81	6,21
Canarias . . . . .	2.338,74	1.327,46	1.400,83	990,96	1.037,84	20,32	23,30	2.461,98	123,24	5,27
Extremadura . . . . .	1.666,65	963,21	1.052,73	676,00	698,35	27,44	27,44	1.778,52	111,87	6,71
Baleares . . . . .	952,44	502,23	560,72	434,08	521,75	16,13	16,13	1.098,60	146,16	15,35
Madrid . . . . .	6.249,92	3.146,81	3.746,06	3.017,02	3.019,63	86,09	90,44	6.856,13	606,21	9,70
Castilla y León . . . . .	3.865,49	2.255,92	2.255,92	1.527,11	1.624,04	82,46	82,46	3.962,43	96,93	2,51
CC AA 143 CE . . . . .	21.309,82	11.528,79	12.592,51	9.414,74	9.852,14	366,28	372,86	22.817,52	1.507,70	7,08
CC AA 151 CE . . . . .	30.228,02	16.251,37	16.900,89	13.609,14	13.710,11	367,52	421,87	31.032,87	804,85	2,66
<b>Total . . . . .</b>	<b>51.537,84</b>	<b>27.780,16</b>	<b>29.493,41</b>	<b>23.023,88</b>	<b>23.533,75</b>	<b>733,80</b>	<b>794,73</b>	<b>53.821,89</b>	<b>2.284,05</b>	<b>4,43</b>

NOTA: En el año base de 1999 doce regiones presentaron ajustes por modulaciones en competencias comunes (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Murcia), siete por sanidad (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Murcia) y nueve por servicios sociales (Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja).

FUENTE: Elaboración propia a partir de Memorias del INSALUD e IMSERSO, Liquidaciones de presupuestos de Comunidades y Ciudades Autónomas, Agencia Estatal para la Administración Tributaria y Consejo de Política Fiscal y Financiera.

que ha supuesto el sistema actual respecto al anterior en términos de corresponsabilidad fiscal.

Asimismo, en el Cuadro 3 se constata cómo las CC AA más dependientes no estarán tan niveladas en el modelo dado que uno de los efectos de la Reforma del IRPF sobre la financiación autonómica desde 2003 será disminuir la base del ITE nacional incluso por debajo del PIB. Resultan significativas algunas diferencias en cuanto a la evolución esperada de la financiación acumulada entre regiones para el período 1999-2008 respecto a la media nacional (2,2733) siendo las más beneficiadas aquéllas

que basan su financiación en los impuestos dentro de su «cesta» de mayor crecimiento tales como Cataluña (2,2959), Andalucía (2,2928), Cantabria (2,3228), Murcia (2,3584), Comunidad Valenciana (2,3040) y Madrid (2,3851). Por contra, las CC AA que menos crecen en ese mismo período serían aquéllas que reciben la mayor parte de sus recursos financieros a través de transferencias estatales (Fondo de Suficiencia) tales como Galicia (2,1560), Asturias (2,1521), Aragón (2,2413), Castilla-La Mancha (2,2295), Canarias (2,2135), Extremadura (2,1934), Baleares (2,2693) y Castilla y León (2,2733).

CUADRO 2

**CESTA DE IMPUESTOS Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL  
DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: PROYECCIONES PARA 2004**  
(En millones de euros corrientes)

	Cesta de impuestos <i>per cápita</i> (media = 100)	Cesta de impuestos en %	Cesta de impuestos s/sanidad	ITE regional s/sanidad	Correspons. fiscal débil 1999 en %	Diferencias correspons. fiscal débil con anterior modelo en %	Correspons. fiscal fuerte 1999 en %	Diferencias correspons. fiscal fuerte con anterior modelo en %
Cataluña . . . . .	119,64	19,84	180,69	152,38	81,63	46,93	43,09	17,57
Galicia . . . . .	81,65	5,95	123,97	100,35	52,05	36,86	24,27	11,98
Andalucía . . . . .	76,11	14,85	122,41	97,27	52,48	35,28	23,35	15,72
Asturias . . . . .	97,65	2,83	137,50	109,69	62,85	40,87	31,69	16,79
Cantabria . . . . .	95,37	1,34	122,13	102,73	55,70	39,44	26,38	15,71
La Rioja . . . . .	106,28	0,75	134,33	107,51	59,39	39,37	31,08	17,53
Murcia . . . . .	81,04	2,45	130,70	108,92	58,38	42,35	24,02	12,68
C. Valenciana . . . . .	102,48	11,13	162,27	124,11	74,12	43,16	37,24	17,12
Aragón . . . . .	111,93	3,55	158,19	123,08	67,46	42,44	35,38	20,37
C.-La Mancha . . . . .	76,14	3,51	115,92	95,65	49,15	35,75	19,79	9,44
Canarias . . . . .	48,13	2,15	75,52	43,65	31,55	10,53	30,05	12,83
Extremadura . . . . .	63,60	1,82	95,19	78,54	38,05	28,04	15,18	6,25
Baleares . . . . .	157,96	3,47	242,42	208,61	113,51	83,51	41,22	13,53
Madrid . . . . .	147,47	20,27	243,98	185,92	103,63	70,62	65,38	36,21
Castilla y León . . . . .	91,29	6,07	136,07	109,10	56,08	40,04	26,66	15,04
<b>Total . . . . .</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>154,78</b>	<b>123,22</b>	<b>67,13</b>	<b>45,74</b>	<b>34,84</b>	<b>19,11</b>

FUENTE: Elaboración propia.

### 5. El modelo de financiación autonómica común *versus* foral

El sistema actual plantea un nuevo impulso en la utilización de las fuentes tributarias, si bien puede acabar perpetuando las características definidoras de un sistema homogéneo pero generador de desigualdades, al no considerar todas las diferencias económicas y sociales así como la realidad plurinacional con especial referencia a las Comunidades forales y el debate acerca de su aportación solidaria financiera con el resto del Estado.

Un buen ejemplo de lo que ha venido sucediendo en los últimos años se obtiene si se repasa la experiencia de modelos anteriores y se comparan los resultados para las CC AA de régimen común *versus* las forales.

La principal conclusión es que el sistema parece haberse situado en España relativamente inclinado por el lado de la igualdad, ya que mientras que el nivel de autonomía y de responsabilidad fiscal era a la luz de la experiencia comparada claramente insuficiente el sistema proporcionaba un relativo grado de igualación dada la diversidad competencial en esos momentos<sup>16</sup>. Según el Cuadro 4 los anteriores sistemas de financiación no producían desigualdades apreciables entre las CC AA comunes (no forales).

<sup>16</sup> Si se deja al margen, como señala CASTELLS (2000), las haciendas forales (Navarra y P. Vasco).

## CUADRO 3

**ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA:  
AÑO BASE 1999 Y PROYECCIONES PARA PERÍODO 2004-2008**  
(En millones de euros corrientes e índices acumulados de financiación)

	Total 1999	Índice 1999	Total 2004	Índice 2004	Total 2005	Índice 2005	Total 2006	Índice 2006	Total 2007	Índice 2007	Total 2008	Índice 2008
Cataluña . . . . .	9.187,59	1,0000	14.947,67	1,6269	16.259,44	1,7697	17.430,10	1,8971	19.031,82	2,0715	21.094,10	2,2959
Galicia . . . . .	4.274,40	1,0000	6.721,14	1,5724	786,79	1,7048	7.808,89	1,8269	8.423,52	1,9707	9.215,57	2,1560
Andalucía . . . . .	10.529,74	1,0000	17.620,68	1,6734	19.105,39	1,8144	20.472,30	1,9442	22.113,28	2,1001	24.142,82	2,2928
Asturias . . . . .	1.644,27	1,0000	2.562,37	1,5584	2.782,05	1,6920	2.982,09	1,8136	3.231,67	1,9654	3.538,67	2,1521
Cantabria . . . . .	904,60	1,0000	1.524,31	1,6851	1.654,17	1,8286	1.773,08	1,9601	1.918,37	2,1207	2.101,20	2,3228
La Rioja . . . . .	460,84	1,0000	749,14	1,6256	813,14	1,7645	871,68	1,8915	943,39	2,0471	1.036,61	2,2494
Murcia . . . . .	1.530,32	1,0000	2.606,60	1,7033	2.823,46	1,8450	3.022,80	1,9753	3.270,61	2,1372	3.609,05	2,3584
C. Valenciana . . . . .	5.508,86	1,0000	9.093,48	1,6507	9.866,94	1,7911	10.566,03	1,9180	11.493,37	2,0863	12.692,53	2,3040
Aragón . . . . .	1.893,40	1,0000	3.044,74	1,6081	3.304,36	1,7452	3.540,38	1,8699	3.841,30	2,0288	4.243,71	2,2413
C.-La Mancha . . . . .	2.657,73	1,0000	4.300,74	1,6182	4.652,88	1,7507	4.981,77	1,8744	5.361,78	2,0174	5.925,30	2,2295
Canarias . . . . .	2.594,30	1,0000	4.276,69	1,6485	4.663,91	1,7978	5.028,85	1,9384	5.384,43	2,0755	5.742,51	2,2135
Extremadura . . . . .	1.790,89	1,0000	2.899,03	1,6188	3.141,24	1,7540	3.368,10	1,8807	3.616,63	2,0195	3.928,14	2,1934
Baleares . . . . .	1.116,60	1,0000	1.776,13	1,5907	1.921,90	1,7212	2.045,32	1,8317	2.265,54	2,0290	2.533,92	2,2693
Madrid . . . . .	6.846,61	1,0000	11.403,55	1,6656	12.451,46	1,8186	13.360,84	1,9515	14.714,59	2,1492	16.329,82	2,3851
C. y León . . . . .	3.965,07	1,0000	6.272,64	1,5820	6.796,08	1,7140	7.278,66	1,8357	7.858,74	1,9820	8.681,14	2,1894
<b>Total . . . . .</b>	<b>54.905,22</b>	<b>1,0000</b>	<b>89.799,08</b>	<b>1,6355</b>	<b>97.522,15</b>	<b>1,7762</b>	<b>104.529,75</b>	<b>1,9038</b>	<b>113.467,79</b>	<b>2,0666</b>	<b>124.813,75</b>	<b>2,2733</b>

FUENTE: Elaboración propia.

Por contra, la nota característica es que tanto en 1992-1996 como en 1997-2001 existían diferencias apreciables difícilmente justificables y en conflicto con el principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución entre la financiación per cápita de las CC AA del artículo 143 y las CC AA forales que estaban en 1999 en una proporción de 1,2376 (País Vasco) a 1 y de 1,9491 (Navarra) a 1 y entre las del artículo 151 y dichas forales respectivamente.

No obstante, tanto en el modelo actual de financiación autonómica, así como en los anteriores, siguen existiendo amplias diferencias entre los sistemas foral y común que es muy probable que sigan manteniéndose en los próximos años dadas la dificultades de que desaparezca un sistema que beneficia claramente a algunas (forales) frente a otras (régimen común) y que la extensión del sistema foral a todas las regiones españolas conllevaría problemas irresolubles en su extremo (Zubiri, 2000a y b; De la Fuente, 2005).

## 6. Conclusiones

En este trabajo se han analizado las implicaciones económicas de nuestro sistema de financiación regional mediante la estimación de un modelo y su aplicación empírica en términos dinámicos (simulaciones de resultados futuros del sistema) desde la perspectiva de la suficiencia financiera y la corresponsabilidad fiscal. En relación con otros estudios anteriores, el trabajo pretende subsanar la falta de proyecciones de recursos que pueda proporcionar el modelo de financiación autonómica.

Como resultado, el sistema permitiría incrementar los recursos financieros de las regiones, resultando especialmente favorable en algunas, dada la previsible evolución favorable de sus impuestos compartidos, motivada por su elevado nivel de renta si bien dichas ventajas estarían por debajo de las obtenidas

**CUADRO 4**  
**EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL**  
**PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**  
**(Índice media 100)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Media 1992-1996	Media 1997-2001
País Vasco . . . . .	163,90	174,22	159,84	146,83	159,40	143,09	143,10	132,28	124,32	123,76	160,21	132,01
Cataluña . . . . .	131,84	126,29	130,59	135,92	136,16	124,76	132,99	119,64	118,42	113,85	132,39	121,19
Galicia . . . . .	144,78	128,48	131,76	135,63	136,22	128,82	126,61	126,62	119,77	118,14	135,28	123,23
Andalucía. . . . .	132,49	126,63	133,48	128,39	125,86	134,23	121,42	123,77	116,57	112,04	129,21	120,57
Asturias . . . . .	47,35	51,20	44,64	42,14	46,23	45,51	48,10	45,56	58,15	82,86	46,14	57,43
Cantabria . . . . .	36,95	38,98	64,57	35,44	41,58	56,78	60,12	85,16	83,47	82,60	43,17	75,03
La Rioja . . . . .	58,36	70,30	51,76	45,78	48,82	51,86	53,60	81,47	80,72	86,11	54,42	72,55
Murcia . . . . .	46,42	42,77	33,34	33,39	36,39	42,37	39,07	53,61	64,97	61,51	38,17	53,90
C. Valenciana. . . .	125,02	140,11	125,69	120,86	115,57	111,49	119,48	108,38	106,60	107,93	124,91	110,39
Aragón. . . . .	46,97	40,17	49,13	53,56	51,57	68,05	61,87	82,42	79,39	78,01	48,56	74,58
C.-La Mancha . . .	64,32	87,97	89,60	86,32	66,53	80,99	78,98	77,40	94,76	99,56	78,76	87,35
Canarias . . . . .	98,03	105,56	124,03	136,63	133,06	125,23	121,60	110,14	107,36	106,26	121,09	113,25
Navarra . . . . .	207,63	155,64	195,46	210,18	202,61	205,07	212,36	192,76	193,25	166,10	194,91	191,95
Extremadura . . . .	64,21	65,39	45,10	51,08	75,54	74,54	78,13	75,01	93,40	99,03	60,55	85,08
Baleares . . . . .	34,54	70,64	31,78	34,26	33,09	38,89	65,24	56,73	56,97	61,89	40,37	57,14
Madrid . . . . .	36,06	25,73	26,07	29,11	34,90	36,97	37,48	46,12	54,74	65,06	30,47	49,81
C. y León. . . . .	43,49	60,45	59,49	62,89	56,65	63,98	64,59	95,37	91,65	87,39	56,86	81,74
CC AA 143. . . . .	45,17	48,81	45,82	46,62	47,49	53,46	54,68	65,36	72,18	77,39	46,81	65,98
CC AA 151. . . . .	134,79	132,48	134,38	133,87	132,93	129,18	128,42	121,76	117,43	114,24	133,67	121,35
<b>Total CC AA . . . .</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Elaboración propia en base a Informe sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (varios años), Ministerio de Economía y Hacienda, BADESPE, Ministerio de Hacienda. Elaborado a partir de INE tomando como denominador la población de derecho del censo de 1991 para el período 1992-1995, según el padrón de 1996 para el período 1996-1998 y según datos del INE desde 1999.

por las CC AA forales en un sistema tipo Concierto o Convenio. Por otro lado, las CC AA más dependientes no serían tan «niveladas» como en principio podría esperarse, dado que uno de los efectos de la Reforma del IRPF sobre la financiación autonómica desde 2003 será disminuir la base del ITE nacional. En resumen, la valoración correcta del modelo de financiación autonómica de cara a su posible reforma debe realizarse en su aplicación en términos dinámicos y no únicamente estáticos.

#### Referencias bibliográficas

- [1] AUERBACH, A. J. (1996): «Dynamic Revenue Estimation», *Journal of Economic Perspectives*, 10, 1, 141-157.
- [2] BADESPE (varios años): *Base de Datos Económicos del Sector Público Español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- [3] BUENAVENTURA, R. y GARCÍA, F. (2002): «Una financiación autonómica sin cifras», *Economistas*, número 91, 226-235, Madrid.
- [4] CANTARERO, D. (2002): «Descentralización del gasto sanitario e implicaciones de su integración en el nuevo modelo

de financiación autonómica», en SALINAS, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, páginas 111-160, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

[5] CANTARERO, D. (2003): «Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España», *Investigaciones*, número 8/03, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

[6] CASTELLS, A. (1988): *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel Economía.

[7] CASTELLS, A. (2000): «Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española*, número 83, 37-60, Madrid.

[8] CRAIG, J. y TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Ed. International Monetary Fund, Washington D.C.

[9] DE LA FUENTE, A. (2005): «Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas», *Documento de Trabajo de la Fundación Alternativas*, número 62/2005, Madrid.

[10] ESTELLER, A.; NAVAS, J. y SORRIBAS, P. (2002): «Las cestas autonómicas», *Papeles de trabajo del IEF*, 1-2002, Madrid.

[11] FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. (1993): *La financiación de las Comunidades Autónomas. Una propuesta de corresponsabilidad fiscal*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

[12] FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. (1998): «La reforma del IRPF y el sistema de financiación», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 2/3, 201-215, Madrid.

[13] GARCÍA DÍAZ, M. A. (2002): *La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del Acuerdo de 2001*, Editorial Bomarzo, Madrid.

[14] GARCÍA DÍAZ, M. A. (2005): «El debate de la financiación autonómica con los resultados del nuevo sistema en 2002», *Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, número 12/2005, Madrid.

[15] GARCÍA RICO, A. (1999): *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Universidad Castilla-La Mancha.

[16] GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (coord.) (2001): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA.

[17] GRANADO, O. y RUIZ-HUERTA, J. (2002): «La reforma de la financiación autonómica en el 2001: Cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal», *Papeles de Trabajo*, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

[18] MIESZKOWSKI, P. y MUSGRAVE, R. (1999): «Federalism, Grants and Fiscal Equalization», *National Tax Journal*, volumen 2, número 2.

[19] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2004): *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2004-2008*, Madrid.

[20] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2005): *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2006*, Madrid.

[21] MONASTERIO, C. (2001): «El sistema de financiación autonómica a partir de 2002. Acierto estratégico y dudas tácticas», *Cuadernos de Información Económica*, número 165, Madrid.

[22] MONASTERIO, C. (2002a): «El laberinto de la financiación autonómica», *Hacienda Pública Española*, 163 (4/2002), páginas 157-187, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

[23] MONASTERIO, C. (2002b): «El sistema de financiación autonómica 2002», en SALINAS, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, páginas 15-60, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

[24] MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. V. y SOLÉ, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Libro Blanco sobre la financiación autonómica)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

[25] MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel Economía, Barcelona.

[26] PEDRAJA, F. (2000): «Presente y futuro de la financiación autonómica común», *Papeles de Economía Española*, número 83, páginas 76-87, Madrid.

[27] PÉREZ, F. (2000): «Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional», *Papeles de Economía Española*, número 83, páginas 100-117.

[28] SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A. (1997): *La corresponsabilidad fiscal de las CC AA.*, Aranzadi Editorial.

[29] SEVILLA, J. V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*, Ed. Crítica, Barcelona.

[30] URBANOS, R. y UTRILLA, A. (2000): «Incidencia del traspaso de competencias sanitarias en los recursos autonómicos: una simulación de escenarios alternativos de financiación», *Papeles de Economía Española*, número 83, 184-206.

[31] URBANOS, R. y UTRILLA, A. (2002): «La financiación de los servicios sanitarios: Distribución de fondos por CC AA y efectos sobre la suficiencia dinámica», en SALINAS, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, páginas 161-202, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

[32] UTRILLA, A. (2002): «Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad», en SALINAS, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, páginas 61-110, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

[33] ZUBIRI, I. (2000a): «La capacidad normativa de las Comunidades forales. Su extensión al resto de Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española*, número 30/31, páginas 127-146.

[34] ZUBIRI, I. (2000b): *El sistema de concierto económico en el contexto de la UE*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.